

◎米国・英国のボランティア活動事情

■橋田徹

1 一研修のあらまし

横浜市の市政、区政の推進は、地域コミュニティのあり方と密接に結びついているが、市民の意識の多様化から本市のコミュニティ施策も転換期にある。こうした状況の中で、わが国と様々な面で相違があるであろう英米の地域社会を、とりわけ市民のボランティア活動の実態を中心に見聞し、今後の横浜における地域行政を考える上でのヒントを得る、ということを目的に、平成八年度海外派遣研修に応募した。

具体的な訪問先としては、米国では西部と南部から、カリフォルニア州サンフランシスコ、ノースカロライナ州ローリーの二都市、さらに対照として英国において、首都ロンドン及び南海岸の小さな町フェアアムを選んだ。平成九年一月から二月にかけて各都市を回り、ボランティア活動を行うNPO団体、チャリティ団体(注1)、そうした活動を支える関連機関等を訪問し、聴取することにより実態を見聞してきた。

訪問先の選定であるが、日本国内で事前に情報を得ることは難しい。そこで、ボランティア活動に関する各種文献を手がかりに、インターネットでの情報、両国の電話帳を参照して選び、出発前に訪問受け入れを依頼した。現地で紹介を受け、追加したところもあり、結果としては、訪問先は十六カ所となった。

2 一事例紹介

大小十六の団体、機関を訪問したが、ここでは、米国での訪問先から、大規模なNPO、ボランティア紹介機関、行政が直接募るボランティア、という三つのケースを紹介する。

① サンフランシスコ・フードバンク

San Francisco Food Bank

・事務所の様子

サンフランシスコ市の中でも、観光客のいる地区からはだいぶ離れた、倉庫の立ち並ぶ荒涼とした港湾地域に、この団体の本拠地があった。古い大規模な倉庫が活動の拠点であ

り、事務所は敷地内の三台のコンテナを改造したものである。三十五くらい、物静かな男性、シヨーン・ライフステック氏が対応してくれた。カリフォルニア大学サンフランシスコ校にNPOの経営を教える学科があり、そこを修了したという。

・活動内容

食品メーカーや小売企業から、へこんだ缶詰、賞味期限が近づいた品、サンプリングなど、多少難のある食糧を無償で、または安く譲り受け、サンフランシスコの無料食堂、HIV患者支援団体、シエルターなどの活動をするNPOに無償で配分している。

取り扱う食糧は莫大な量であり、昨年度は、七百五十万ポンド(三千四百トン)以上、千万ドル(十二億円)以上相当を取り扱い、三百九十を超す団体に配分して、結果として毎月二万五千人以上の人に供給したとのことである。自ら大型トレーラーを何台も持ち、港湾地域で倉庫を本拠地に行っているのは、これが理由である。

団体への食糧供給が主要な機能だが、個人

1 一研修のあらまし
2 一事例紹介
3 一米英のボランティアの状況について
の私見
4 一これからのボランティア活動振興
策

に直接食糧を配る事業も、一部行っている。前述のNPOの活動の対象から漏れている困窮者、一人暮らし高齢者、HIV患者などが対象である。調理施設は持っていないので、配るのは缶詰、レトルト食品、インスタント食品、飲料などである。

・組織

フードバンクは、全米的な団体で、郡や大都市単位で各地にある。

有給スタッフが三十二人おり、常時二十五人が勤務して、経理、ボランティアのコーディネーターなど事務局として働いている。

ボランティアは、継続的な人ばかりでなく、一日限りの参加もあり、全体人数はつかんではないが、一日あたり約三十人が活動しているとのこと。

倉庫内での食糧の選別・仕分け、対個人事業の配達、車の運転、事務の補助などの作業をしている。

ボランティアの登録、スケジューリング調整は、パソコンのデータベースを活用している。

・予算規模

年間予算約百九十万ドル(約二億円)。収入の内訳を見ると、行政からのGrant(注2)は二割弱で、個人からの寄付、企業・財団からのGrant、イベントの収入など、さまざまである。支出の約六割は人件費、スタッフの数も多いが、予算も大変大きいNPOである。

現在本拠地となっている倉庫は、港湾管理者から借りているが、賃料は安く、月額一ドルとのことである。

・その他

一九八七年設立の若い団体であるが、毎年、

取り扱い高が前年度比一・五倍で、拡大過程にある。

スタッフも予算も大きく、なお活動が発展しつつある、活気あふれる大規模団体の例である。

現在の倉庫が手狭になり、五百mほど離れた所に、新たな本拠を建設しており、近く移る予定という。倉庫の面積も四倍に広がり、事業もますます拡大できるとはりきっていた。

② サンフランシスコ・ボランティアセンター The Volunteer Center of San Francisco

・事務所の様子

サンフランシスコ市の丘の上、放送局がある街区の新しいビルの一階にあった。さほど広くなく、二百〜三百m程度の事務所であるが、人の出入り、電話がさかんにあり、スタッフもさびさびして活気があった。

・活動内容

ここは、ボランティア活動志願者を団体に紹介している機関である。年間延べ一万人以上を、約八百の登録団体にマッチングさせているという。志願者、団体ともにデータベース化し、パソコンを活用している。

前述のフードバンクも、ボランティアを自ら募集するが、ここからも紹介を受けることがよくあるとのこと。対応してくれたウナ・オーサム氏のことを、よく知っていると言っていた。

紹介機能のほか、団体への研修・コンサルティング、中学一年生を対象としたボランティア入門、企業のボランティア活動の企画支援などの事業を行っている。

一九四六年設立以来、五十年の歴史を持つ。

・組織

このセンター自体、独立したNPOで、事務局長のもと六課、十八人の有給スタッフ(うち三人はパートタイム)により運営されている。

・予算規模

予算は、年間約九十万ドル(約一億円)と大規模である。収入の約六割が主に市からのGrantであり、ほかに、事業受託、個人・企業の寄付、資金集め事業収入など。支出は、約六割が賃金、そのほか労務経費、事務経費、税金など。

・その他

NPO団体を支援するUmbrella Agency(注3)の好例。ボランティア登録用紙、団体の登録用紙が実務的でよくできていた。

③ ノースカロライナ州政府運輸局美化事業 担当

North Carolina Department of Transportation, Office of Beautification Programs
・事務所の様子

州政府は、いくつもの、さほど大きくないビルに分散していた。運輸局ビルの会議室で、四十代なかばのアン・ウォーカー氏が、親切に対応してくれた。事前に資料を揃えておいてくれ、ビデオテープやボランティアに渡す道具一式までいただいた。しまった。

・活動内容

Adopt-A-Highway Program (「高速道路を養子に」プログラム)と呼んでいるが、州管理の幹線道路の路肩を二マイルごとに区切

サンフランシスコフードバンク：
倉庫の中での仕分け作業



サンフランシスコ：対応してくれたショーン
ライフステックさん



り、企業・団体・家族などのボランティア・グループに任せて、ごみ拾い活動をしてもらう事業を、州政府が主催し、推進している。二マイルの起点には、任されたグループの名を記した標識が立てられる。

この種の路肩のごみ拾いボランティアは、他の州でも行われており、現にカリフォルニア州でも同様の標識を見かけた。ノースカロライナ州の事業の特徴は、その規模である。州内の道路全体に及び、全米で最大という。

・ボランティアの活用

昨年は、七千グループ、延べ約二十五万人と、大変多くのボランティアが参加したとのこと。

各グループは、年間、最低四回のごみ拾いが義務となっている。この義務への同意、定められた規則を守ることへの同意、事故があったときの州の免責への同意などが盛り込まれた同意書を、グループごとに参加予定者全員に署名してもらって作成している。

同意書に署名したグループは登録し、データベースで管理する。

過去に一人が事故で死亡しているとのこと、安全講習には、特に力を入れている。

・予算規模

年間予算は、関係州職員の人件費、事務費を含めて二十〜二十六万ドル(二千五百〜三千万円)。人件費、事務費、標識費用、表彰費用などにつかわれる。

・その他

日本では、まず、行政の担うべき範囲と思われそうな分野だが、行政自身がボランティアを募り、事業として成功している点で興味

深かった。尋ねると、やはり、一部の市民に異論がないではないとのことであるが、本市の公園愛護会のヒントにもなると思えた。

意識啓発のための一種のキャンペーンで、実質のごみ拾いは、州が補完してやっているのかとも疑ったが、州はごみ拾いを基本的な実施しておらず、このボランティア事業に任せているという。

しかし、冬期であったためか、九日間の滞在中、実際にごみ拾いを行っているボランティアの姿を見たことはついになかった。空き缶やビニール袋、新聞など、路肩のごみは、日本と比べても少なくなかった。

3 米英のボランティアの状況についての私見

こうして、十六カ所の団体、機関を訪問してまわった。限られた経験であり、十分な裏付けがあるとは言えないが、分析めいたことを記させていただく。

① スタッフの存在の重要性

米国のNPOは、「理事会」スタッフ「ボランティア」という構造を持ち、組織としての基盤がしっかりしている。

特に、スタッフの存在はわが国との相違点である。常設の事務局として、事業企画、広報、団体運営事務、資金集め、ボランティアのマネージメントなどの仕事を果たしている。

スタッフは、無償の奉仕ではない。フルタイムだけでなく、パートタイムの場合もあるが、有給の職員である。米国では、NPOの

スタッフは、職業の一つとして定着しているのである。一般企業より、給料面では恵まれないが、公益的な仕事であることに働きがいを見出す人々の就職口になっているようだ。

ひるがえって考えると、わが国のボランティア団体の構造は、「理事会なし」スタッフなし「ボランティアだけ」という構造である。その中でリーダー達が役員となり、事務連絡や会計、事業企画、機関紙発行などを、余暇をさいて行っている状況である。

「ボランティア団体」という言葉自体、米国では聞かなかつたが、わが国では「ボランティア団体」というと、すなわち全員が無償で奉仕する団体、というような理解になってしまう。ボランティア団体なのだから、有給のことになる。しかし、このやり方ではどうしても限界があり、例えば、サンフランシスコ・フードバンクのような規模にまで、事業を発展させることは不可能である。

区役所や地区センターが事務局、電話番号を代行してほしい、という要望がときに出てくるのもこのためだが、こうした代行では根本的な解決にはならないだろう。

米国においても、無論スタッフを雇用していくことは容易ではない。後述のような、NPO自身の努力、社会の支えがあつて成長している。そうした背景があつたことではあるが、米国のNPOが企業にも近いプロの組織であるのに対し、日本のボランティア団体はアマチュアの同好会のレベルと言わざるをえない。

サンフランシスコ：ボランティアセンター



② ボランティアの限界が心得られている
上記の裏返しだが、米国では、スタッフとボランティアの役割が明確、という印象であった。一言で言えば、スタッフが責任ある重い仕事を行い、ボランティアの仕事は軽いものに限定されている。

ボランティアに要求される活動は、「週一回、三時間」など時間的に無理がない。また、過重な責任を担うこともない。このため、気軽にボランティアになることができる仕組みである。

日本では、ともすると、ボランティアといっても、時間的にも、責任も、どこまでも要求され、限りが無いようなところがある。このことが、ボランティア活動にとびこむことを、人々に躊躇させることになっていないだろうか。

ボランティアの無償性についていえば、基本的に無償だが、米国の多くの団体では交通費は実費弁償しているようだ。簡単な食事がつくこともある。

③ 社会が支える NPO

サンフランシスコで訪問した岡部一明氏(注4)の指摘であるが、NPOを支える企業、個人、行政の網の目がよく発達していることが、わが国との違いである。

NPO団体を支えるNPO、すなわち傘団体(Umbrella Agency)があり、ボランティア志願者の紹介、運営のコンサルタント、スタッフの研修・講習、事務機材の貸出、資金助成など、さまざまな支援を行っている。

また、企業や個人の支援も、寄付、オフィ

ススペースの提供などの応援、ボランティアとしての労力の提供などが、社会に定着して行われている。

行政も、Grant、オフィススペースの提供などを行っている。無論、NPOであれば無条件に、必ずこうした支援があるというものではない。団体が行う事業の公益性、実績に応じて、ということのようである。

④ NPO 団体も競争社会の中にいる

米国のNPOは、設立は容易だが、維持していくことが難しい、ということはいくつかの団体から聞いた。特に運営のための資金集めの努力が継続して必要で、理事やスタッフの重要な仕事になっている。ことに、スタッフは自分の就労を維持するためにも、努力せざるを得ない。

活動が活発で成果を出している団体に、寄付もGrantもボランティアも集まる。NPOもまた、優勝劣敗の競争の中にあるのである。

⑤ 英国のチャリティ団体はアマチュア的

今回は事例を紹介できなかったが、英国のチャリティ団体は、米国のNPO団体に比べると、小規模な団体、有給職員が少ない(いない)団体が多いようである。

サッチャー政権以来、大規模な行政改革が進み、頼りにしていた自治体自体が、機構削減になったり、補助金が減額、打ちきりになったりという状況であるようだ。行く先々の団体で、宝くじ協会(National Lottery)からの補助金を頼りにしているという声を聞いた。団体の事務所も米国に比べ小規模な印象で

あるが、スタッフの人達は気概を持って仕事に携わっている印象で、よきアマチュアリズムが感じられた。

サンフランシスコ・ボランティアセンターを訪れたウナ・オーサムさんは、ロンドンから引越して一年ほどの人だが、米英の状況の比較について、センターの機関紙の中で次のように述べており、興味深い。

「アメリカのような形でのボランティアリズムの発展は、イングランドにはない。イングランドでは時間を提供するより、お金の寄付で済ますような面があるが、こちらはボランティアとして労力を提供することが浸透している。」「サンフランシスコ・ボランティアセンターについては、訪れるまでは使い古した机に電話がぼつんとあるようなものと想像していたが、ずっと大がかりで、体系だったやり方で業務が進められていた。」

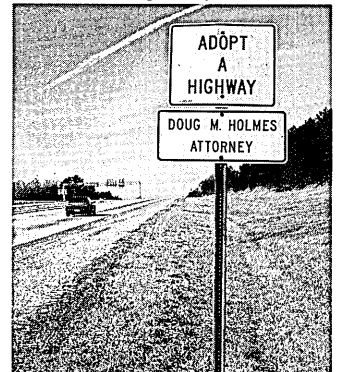
⑥ 行政とボランティア活動の境界線

米国ノースカロライナ州の Adopt-A-Highway 事業の例を紹介したが、これ以外にも、図書館、公園、病院など、行政が行うボランティア募集は少なくない。

米国民は、一方で納税者意識の強い国柄であるわけだが、他方で行政に頼らない、コミュニティのことは自分達で行うという自助・自立の意識もまた強いように感じた。

人々の考え方の背景について、きちんとした調査をしたわけではないので、断定はできないが、訪問先の人々の話を総合すると、行政の予算の少なさや労力の限界を理解して社会奉仕をする、という意識より、自分達のこ

ノースカロライナ州： Adopt A Highwayの道路標識



*下の標識で「ダグ・M・ホームズ 弁護士事務所」が担当していることがわかる

コミュニティなどから自分のできることはしよう、その対象がたまたま行政の分野である、という意識のように思う。

ボランティア活動か、寄付か、やり方は別にして、一人前の社会人としては、少しは地域への貢献をしなくては、という気持ちがあるように感じた。

4 これからのボランティア活動振興策

① ボランティア・センター

米国にも英国にも、名称は「Volunteer Center Voluntary Action Center

Volunteer Bureau などさまざまであるが、

ボランティア志願者を募りボランティア団体に紹介を行うボランティア・センターが都市ごとに存在した。NPOを支援する、基本的な傘機関である。これらの機関は、それ自体がNPO団体、チャリティ団体であり、自治体の補助金はあるが民営で運営している。

ボランティア活動に参加したいが、機会を紹介してほしいという人々に対し、面接をし、意向を聞いて、様々な分野の団体に仲介している。一日限りの活動機会の紹介もしている。紹介先の分野は、福祉などに限定されず、大変広範である。

横浜においても、ボランティア活動に参加したいという市民は、三人に二人と、潜在的には少なくない(注5)。しかし、こうした意向を持つ市民が、実際の活動に結びついていない状況があることから、米国、英国のようなボランティア・センターの存在意義はある

と思われる。

ゆめはま二〇一〇プランには「ボランティア情報センター」構想がある。このセンターの設立が全てではないが、横浜のボランティア活動を発展させる一助になる。今後、実現に向けて積極的に取り組むべきと考える。

横浜での実施を具体的に考えると、現時点では行政が設立に関与しなくては実現は困難だろう。また、ボランティア・センターが設立されても、現在のところ紹介先の団体がほとんどない状況である。NPO法の制定の状況を見極めた上、団体設立のための情報提供、ボランティア活動を促進する働きかけなどの事業を行い、ボランティア活動に関する相談所としての機能を果たして行くことよいのではないかと思われる。

② NPO法

市民活動促進法(NPO法)が参議院で継続審議となった。与党案については、報酬を受け得るのは会員の三分の一以下、税の優遇措置制度が併せて出されていないなど、内容に問題があると感じるが、いずれにしても、今後、この法が成立し、比較的容易に法人設立ができ、税の優遇も受けられるようになれば、NPO団体の位置づけが社会的に認知されることにはなり、制度面での環境はひとまず整う。

しかしながら、制度が整っても、人々のボランティアについての意識が変わるのは長い年月がかかるのかもしれない。わが国においては、多くの社会サービスについて行政が供給に責任を持っており、NPO団体が供給の

主体になることがほとんどない。この結果、

人々が行政に頼り、行政のサービスも拡大する傾向が、これまでであった。うっかりすると、NPO法が契機となって、本来、行政と独立した存在であるはずのNPO団体やボランティア活動について、その下支えを行政に期待するような、逆立ちした風潮も生まれかねない。

この日本での意識と、これまで述べた米国、英国の意識との差異は大きい。ボランティア活動が当たり前のものとして受け入れられ、サービス供給の主体となるNPO団体が多数生まれるようになるには、意識変革に多少の時間がかかろう。それまでは、せいぜい逆立ちと自覚した上で、振興策を講じるということが必要であるのだろう。

△都筑区政推進課長▽

(注1) NPO団体、チャリティ団体

NPOは、Non Profit Organizationの略。米国における非営利民間団体。NPOの中でも公益性が高い団体は、内国歳入法五〇一条(c)三項に規定される被寄付控除資格を得ることができる。この資格を持つ団体が狭義のNPO。NPOとして認可をうけると、税制上の優遇を受けることができるほか、郵便料金の優遇もある。他方、内国歳入庁への事業・会計の報告、政治活動の制限、といった制約がある。

英国における類似の制度が、チャリティ。チャリティ団体として登録されると、税制上の優遇措置がある。

(注2) Grant

補助金であるが、用途が限定されているもの、されていないものの区別があるようである。行政からの場合について、交付の基準を含め、さらに調査したいところである。

(注④) Umbrella Agency

具体的な活動を行う個々のNPO団体を支援する団体は、「傘」機関と呼ばれている。支援の仕方としては、このセンターのようなボランティア人材情報の提供以外に、資金の助成、事務機器の提供、パソコンや経理事務の研修など、さまざまなものがある。前述のサンフランシスコ・フードバンクも、個別の

団体に、食糧の提供という支援を行う点では、Umbrella Agencyに限る。

このほか、今回の訪問先には、Umbrella Agencyとして次のようなものがあった。

・ Triangle United Way (ローリー) 人材情報、資金

・ Retired Senior Volunteer Program (同右) 人材情報

・ Voluntary Action Camden (ロンドン・カムデン地区) 運営ノウハウ相談・研修

・ Camden Volunteer Bureau (同右) 人材情報

・ The Fareham Council of Community

Service (フェアアム)

(注4) 岡部一明氏

サンフランシスコ在住のジャーナリスト。

著書「社会が育てる市民運動—アメリカのNPO制度」社会新報ブックレット一九九三、

「インターネット市民革命」お茶の水書房一九九六年他

(注5)

平成五年二月「地域連帯とまちづくり—市民アンケート報告書」横浜市民局